Deutscher Bundestag **Drucksache 17/9145**
17. Wahlperiode 27. 03. 2012

Gesetzentwurf

der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Stabilisierungsmechanismusgesetzes

A. Problem und Ziel

Mit Urteil vom 28. Februar 2012 (Az.: 1 BvE 8/11) hat das Bundesverfassungsgericht § 3 Absatz 3 des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (StabMechG) für verfassungswidrig erklärt, soweit das dort bezeichnete Gremium, bestehend aus neun Mitgliedern des Haushaltsausschusses, nicht nur in Fällen der Ankäufe von Staatsanleihen, die die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität am Sekundärmarkt tätigt, Beteiligungsrechte des Plenums des Deutschen Bundestages wahrnimmt. Das Bundesverfassungsgericht hat außerdem klargestellt, dass bei der Zusammensetzung dieses Gremiums der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit beachtet werden muss.

B. Lösung

Mit Artikel 1 des vorliegenden Änderungsgesetzes werden § 3 Absatz 3, § 4 Absatz 2 Satz 5 sowie § 5 Absatz 7 des StabMechG entsprechend den verfassungsgerichtlichen Vorgaben geändert. Die Zuständigkeit des Sondergremiums wird begrenzt und klargestellt, dass die Besetzung des Sondergremiums sowohl die Mehrheitsverhältnisse widerspiegeln als auch dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit entsprechen muss.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Das Gesetz hat keine Auswirkungen auf den Haushalt.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Es werden keine Vorgaben oder Informationspflichten für Bürgerinnen und Bürger eingeführt, verändert oder abgeschafft.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Es werden keine Vorgaben oder Informationspflichten für Unternehmen eingeführt, verändert oder abgeschafft.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Es entsteht kein nennenswerter Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

F. Weitere Kosten

Das Gesetz führt nicht zu zusätzlichen Kosten für die Wirtschaft einschließlich der mittelständischen Unternehmen. Durch die vorgesehenen Maßnahmen sind Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, nicht zu erwarten.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Stabilisierungsmechanismusgesetzes

Vom …

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Änderung des Stabilisierungsmechanismusgesetzes

Das Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (Stabilisierungsmechanismusgesetz – StabMechG) vom 22. Mai 2010 (BGBl. I S. 627), das zuletzt durch […] geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 3 wird wie folgt geändert:

   a) Absatz 2 Nummer 2 wird wie folgt gefasst:

   „2. bei einer wesentlichen Änderung einer Vereinbarung über eine Notmaßnahme, einer Änderung ihrer Instrumente und bei einer Änderung, die Auswirkungen auf die Höhe des deutschen Gewährleistungsrahmens hat,“.

   b) Absatz 2 Nummer 3 wird wie folgt gefasst:

   „3. bei Änderungen des Rahmenvertrags der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität,“.

   c) Absatz 2 Nummer 4 wird wie folgt gefasst:

   „4. bei der Überführung von Rechten und Verpflichtungen aus der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität in den Europäischen Stabilitätsmechanismus und“.

   d) In Absatz 2 wird folgende Nummer 5 angefügt:

   „5. bei der Annahme oder einer wesentlichen Änderung der Leitlinien des Direktoriums der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität durch die Bundesregierung.“

   e) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

   „(3) Soweit ein Aufkauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt geplant ist, kann die Bundesregierung die besondere Vertraulichkeit der Angelegenheit geltend machen. In diesem Fall werden die in Absatz 1 bezeichneten Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages von Mitgliedern des Haushaltsausschusses wahrgenommen, die vom Deutschen Bundestag für eine Legislaturperiode persönlich und in geheimer Wahl gewählt werden. Die Anzahl der Mitglieder und eine gleich große Anzahl von Stellvertretern ist die kleinstmögliche, bei der jede Fraktion zumindest ein Mitglied benennen kann, die Mehrheitsverhältnisse gewahrt werden und bei der die Zusammensetzung des Plenums widergespiegelt wird (Sondergremium). Das Sondergremium kann der Annahme der besonderen Vertraulichkeit widersprechen. Im Falle des Widerspruchs nimmt der Deutsche Bundestag die in Absatz 1 bezeichneten Beteiligungsrechte war. Das Sondergremium berichtet dem Deutschen Bundestag über Inhalt und Ergebnis seiner Beratungen unverzüglich nach Fortfall der besonderen Vertraulichkeit.“

2. § 4 wird wie folgt geändert:

   a) Absatz 2 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

   „Der vorherigen Zustimmung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages bedürfen sonstige Änderungen der Leitlinien des Direktoriums der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität durch die Bundesregierung, sofern diese nicht unter § 3 Absatz 2 Nummer 5 fallen.“

   b) Absatz 2 Satz 5 wird gestrichen.

   c) Absatz 3 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

   „Dies gilt insbesondere für Beschlüsse, die nach dem Rahmenvertrag der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität nur einstimmig geschlossen werden können wie etwa die Leistung von Finanzhilfe gemäß einer bestehenden Vereinbarung über eine Finanzhilfefazilität, sowie für die Benennung des deutschen Vorstandsmitglieds für das Direktorium der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität.“

   d) Folgender Absatz 5 wird angefügt:

   „(5) Ein Antrag oder eine Vorlage der Bundesregierung gilt als dem Haushaltsausschuss überwiesen im Sinne der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Die Durchführung einer Anhörung kann nur von mindestens zwei Fraktionen beantragt werden.“

3. § 5 Absatz 7 wird wie folgt gefasst:

   „(7) Die Unterrichtungsrechte nach den Absätzen 1 bis 6 können in Fällen besonderer Vertraulichkeit nach § 3 Absatz 3 auf die beteiligten Mitglieder des Haushaltsausschusses beschränkt werden, solange die Gründe für die besondere Vertraulichkeit bestehen. Nach Fortfall dieser Gründe holt die Bundesregierung die Unterrichtung des Deutschen Bundestages unverzüglich nach.“

Artikel 2
Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 27. März 2012

Volker Kauder, Gerda Hasselfeldt und Fraktion
Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion
Rainer Brüderle und Fraktion
Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Ausgangslage

Mit Urteil vom 28. Februar 2012 (Az.: 1 BvE 8/11) hat das Bundesverfassungsgericht § 3 Absatz 3 des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus für verfassungswidrig erklärt, soweit das in dieser Norm bezeichnete Gremium, bestehend aus neun Mitgliedern des Haushaltsausschusses, Beteiligungsrechte des Plenums nicht nur bei der Entscheidung über Ankäufe von Staatsanleihen, die die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) am Sekundärmarkt tätigt, sondern auch bei anderen Notmaßnahmen zur Bekämpfung von Ansteckungsgefahren wahrnimmt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung ausgeführt, dass der Deutsche Bundestag seine Repräsentationsfunktion grundsätzlich in seiner Gesamtheit durch die Mitwirkung aller seiner Mitglieder, nicht durch einzelne Abgeordnete, eine Gruppe von Abgeordneten oder die parlamentarische Mehrheit erfüllt. Soweit Abgeordnete durch Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf einen beschließenden Ausschuss von der Mitwirkung an der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung ausgeschlossen werden sollen, ist dies nur zum Schutz anderer Rechtsgüter mit Verfassungsrang und unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zulässig.

Zwar genießt der Grundsatz der Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages Verfassungsrang und kann es daher prinzipiell rechtfertigen, dass der Bundestag in Fällen besonderer Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit Vorkehrungen für ein zügiges Handeln und gegen das Bekanntwerden geplanter Maßnahmen trifft. Die regelmäßige Übertragung von Entscheidungskompetenzen auf das Sondergremium bei allen Notmaßnahmen zur Bekämpfung von Ansteckungsgefahren ist allerdings zu weitgehend und verletzt die übrigen Abgeordneten in ihren Rechten aus Artikel 38 des Grundgesetzes.

II. Inhalt und Zielsetzung des Gesetzes

Mit Artikel 1 des vorliegenden Gesetzes werden § 3 Absatz 2 und 3, § 4 Absatz 2 und 3 sowie § 5 Absatz 7 sowie § 3 Absatz 2 Nummer 5 und § 4 Absatz 5 eingefügt, um damit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zu entsprechen. Die Zuständigkeit des Sondergremiums wird auf Fälle begrenzt, in denen dessen Befassung entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts gerechtfertigt ist. Bei einem mehrheitlichen Widerspruch des Gremiums entscheidet der Deutsche Bundestag.

In der Definition der Zusammensetzung des Gremiums wird klargestellt, dass sowohl die Mehrheitsverhältnisse im Bundestag widergespiegelt als auch der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit eingehalten werden muss. Eine geheime und persönliche Wahl stärkt deren parlamentarische Legitimation. Die Arbeitsweise des Gremiums wird gesondert geregelt.

III. Gesetzesfolgen

1. Wesentliche Auswirkungen

Mit der Änderung des Gesetzes wird das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Februar 2012 umgesetzt.

2. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

Es entstehen keine Haushaltsausgaben.

3. Erfüllungsaufwand

Es werden keine Vorgaben oder Informationspflichten für Bürgerinnen und Bürger oder für Unternehmen eingeführt, verändert oder abgeschafft. Der Erfüllungsaufwand der Verwaltung ist zu vernachlässigen.

4. Sonstige Kosten

Das Gesetz führt nicht zu zusätzlichen Kosten für die Wirtschaft einschließlich der mittelständischen Unternehmen. Durch die vorgesehenen Maßnahmen sind Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, nicht zu erwarten.

5. Gleichstellungspolitische Relevanzprüfung

Im Zuge der gemäß § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien vorzunehmenden Relevanzprüfung sind unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenssituation von Frauen und Männern keine Auswirkungen erkennbar, die gleichstellungspolitischen Zielen zuwiderlaufen.

6. Nachhaltigkeitsprüfung

Die Wirkungen des Gesetzes entsprechen den Vorgaben zur Nachhaltigkeit.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Stabilisierungsmechanismusgesetzes)

Zu Nummer 1 (§ 3 StabMechG)

Darlehen, Ankäufe am Primärmarkt sowie vorsorgliche Maßnahmen und Kredite zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten fallen unter § 3 Absatz 2. Auch Änderungen einer Notmaßnahme hinsichtlich der eingesetzten Instrumente können die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages betreffen, weshalb diese nunmehr nach Absatz 2 Nummer 2 auch vom Plenum insgesamt zu behandeln sind. Dies trifft auch für Änderungen an den Leitlinien der EFSF, insbesondere im Hinblick auf eine Erhöhung des Ausfallrisikos von Gewährleistungen durch den Einsatz finanztechnischer Hebel, sowie für weitere Instrumente auf der Grundlage einer bestehenden Vereinbarung über eine Notmaßnahme (z. B. Hebel) zu, weshalb eine Zuweisung an das Plenum über eine neu eingefügte Nummer 5 in Absatz 2 erfolgt.

Zuständigkeit und Zusammensetzung des Gremiums nach § 3 Absatz 3 werden entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts aus seinem Urteil vom 28. Februar 2012 angepasst und eine neue Regelung ausschließlich für Fälle besonderer Vertraulichkeit geschaffen, die bei Interventionen der EFSF auf dem Sekundärmarkt auftreten können.

Das Bundesverfassungsgericht hat bestätigt, dass Belange der Funktionsfähigkeit, insbesondere solche der Wahrung der Vertraulichkeit, ausnahmsweise rechtfertigen können, Entscheidungsbefugnisse des Deutschen Bundestags im Rahmen der parlamentarischen Beteiligungsrechte bei der laufenden Tätigkeit der EFSF auf den Haushaltsausschuss oder ein kleineres Gremium zu übertragen und so dem Haushaltsausschuss bzw. dem Gremium nicht angehörende Abgeordnete von ihren Rechten auszuschließen.

Grundsätzlich hat der Deutsche Bundestag mit der Geheimschutzordnung ausreichend Vorsorge für die Wahrung der Vertraulichkeit getroffen. Allerdings sind im Bereich der Sekundärmarktaktivitäten Fälle denkbar, in denen die Geheimschutzordnung bei einer Befassung aller Abgeordneten Vertraulichkeitsgesichtspunkten nicht ausreichend Rechnung tragen kann und deswegen eine Delegation auf das Sondergremium erforderlich ist. Die Befassung eines besonders kleinen Gremiums kann nur in Fällen besonderer Vertraulichkeit gerechtfertigt sein. Dies ist aber nur in Fallgestaltungen denkbar, in denen über Maßnahmen entschieden werden muss, bei denen nicht nur der Inhalt der Beratung, sondern auch die Tatsache der Beratung und der Beschlussfassung an sich geheim gehalten werden muss, um den Erfolg einer Maßnahme nicht von vornherein unmöglich zu machen, und daher die Geheimschutzordnung keine ausreichende Vorsorge bieten kann.

Der einzige verfassungsgerichtlich bestätigte Anwendungsfall sind Notmaßnahmen in Form von Ankäufen von Staatsanleihen eines Mitgliedstaats auf dem Sekundärmarkt. Denn in diesen Fällen ist ein Bekanntwerden auch nur der Planung einer solchen Notmaßnahme geeignet, den Erfolg derselben zu vereiteln. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Vorbereitung einer solchen Notmaßnahme, also auch deren Beratung und ein diesbezüglicher Zustimmungsbeschluss, absoluter Vertraulichkeit unterliegen müssen. Die Befassung des Haushaltsausschusses mit über vierzig Personen würde aufgrund der damit verbundenen umfangreicheren organisatorischen Vorbereitungen nicht hinnehmbare Risiken für die Vertraulichkeit bergen.

Die Bundesregierung macht die besondere Vertraulichkeit geltend und befasst direkt das Sondergremium. Ist das Gremium mehrheitlich nicht der Auffassung, dass Voraussetzungen für seine Befassung vorliegen, widerspricht es seiner Zuständigkeit. In diesem Fall nimmt der Deutsche Bundestag seine Rechte wahr.

Die Definition der Zusammensetzung des Gremiums stellt entsprechend den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts klar, dass die Zusammensetzung des Gremiums die Zusammensetzung des Plenums in seinen Mehrheitsverhältnissen sowie in seiner politischen Gewichtung widerspiegeln muss. Die Wahl von Stellvertretern stellt sicher, dass das Sondergremium auch bei einer möglichen Verhinderung einzelner Mitglieder handlungsfähig bleibt. Zudem stärkt eine geheime und persönliche Wahl deren parlamentarische Legitimation.

Bei Absatz 2 Nummer 3 und 4 handelt es sich um redaktionelle Änderungen.

Zu Nummer 2 (§ 4 StabMechG)

Änderungen der Leitlinien, die nicht die haushaltspolitische Gesamtverantwortung gemäß § 3 betreffen, bedürfen weiterhin der vorherigen Zustimmung des Haushaltsausschusses nach Absatz 2.

Für Absatz 2 Satz 5 entfällt der Regelungsinhalt.

Leistungen von Finanzhilfe gemäß einer bestehenden Vereinbarung über eine Finanzhilfefazilität (Auszahlung von Tranchen) fallen unter das Recht zur Stellungnahme des Haushaltsausschusses nach Absatz 3 Satz 1.

Ein Antrag oder eine Vorlage der Bundesregierung gelten künftig als überwiesen im Sinne der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, so dass entsprechende Minderheitenrechte bestehen. Allerdings muss der Antrag auf Durchführung einer Anhörung nicht nur mindestens von einem Viertel der Mitglieder des Haushaltsausschusses gemäß § 70 Absatz 1 GO-BT, sondern auch von mindestens zwei Fraktionen gestellt werden.

Zu Nummer 3 (§ 5 StabMechG)

Es handelt sich um die Klarstellung, dass die Bundesregierung den gesamten Deutschen Bundestag informiert, sobald die Gründe der besonderen Vertraulichkeit nicht mehr bestehen.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333